

L'estudi de la despesa de l'Administració local. Una perspectiva geogràfica

Francesc Quintana Rubio

Data de recepció: novembre 1995

Data d'acceptació: gener 1996

Resum

El desenvolupament de la geografia a Catalunya en relació amb l'estudi de l'Administració ha seguit una línia molt determinada. Més enllà de l'estricta estudi de la seva organització sobre el territori, l'autor apunta la necessitat que la relació entre geografia i Administració s'articuli en base a l'estudi de l'acció d'aquesta. En aquest sentit, l'aparició de l'obligatorietat que els municipis i altres ens locals especifiquin la seva despesa sota la fórmula de la classificació funcional d'ençà de 1992 obre la possibilitat que l'estudi de l'Administració local s'abordi des de la geografia humana de manera diferent.

Paraules clau: Administració local, despesa, anàlisi geogràfica.

Resumen. *El estudio del gasto de la Administración local. Una perspectiva geográfica*

El estudio de la Administración desde la geografía ha seguido un camino muy particular en Cataluña, haciendo hincapié en el estudio de su organización territorial. El autor apunta la necesidad de superar este enfoque tradicional. Desde 1992 existe la obligatoriedad por parte de los entes locales de especificar la clasificación funcional de su gasto. De esta manera, se abre la puerta al estudio de la acción de la Administración local sobre el territorio, lo que supone un nuevo enfoque en su estudio desde la geografía humana.

Palabras clave: Administración local, gasto, análisis geográfico.

Résumé. *L'étude des dépenses de l'Administration locale. Une perspective géographique*

L'étude de l'Administration publique a été traitée en Catalogne par la géographie humaine sous l'optique de l'organisation territoriale. L'auteur met en question cette façon d'aborder la relation entre géographie et Administration et il propose une nouvelle articulation qui doit être basée sur l'étude des résultats de son action sur le territoire. Il faut faire attention à son action plus qu'à son organisation. L'obligation de déclarer les dépenses de chaque gouvernement local en relation avec les différentes fonctions gouvernementales existait depuis 1992, cela peut avoir une grande utilité dans le champ des études sur l'action des administrations locales en géographie humaine.

Mots clés: Administration locale, dépense, analyse géographique.

Abstract. *Analysis of local Administration expenditure. A geographical perspective*

In Catalonia, the study of Public Administration from the perspective of Human Geography has traditionally focused on its territorial organization. The author, however, stresses the necessity of developing a new perspective, based on the study of the territorial effects of its measures adopted. With the introduction, in 1992, of the compulsory functional specification of local government expenditure, it has become possible to use a new approach in human geography in the study of local government.

Key words: local Government, expenditure, geographical analysis.

Sumari

Introducció	L'estudi dels pressupostos dels ens municipals. La classificació funcional de la despesa
L'estudi de l'Administració	
El Govern local	Administració local i geografia: futures línies d'investigació
Els elements i els principis que defineixen el municipi	Bibliografia
Les competències dels municipis	
L'autonomia municipal i les finances	

Introducció

És tradicional a Catalunya que la disciplina de la geografia tingui en l'estudi de l'Administració una de les seves línies més importants de desenvolupament i d'investigació. El debat sobre la divisió territorial ha nodrit la geografia amb una font d'inspiració que l'ha impulsat i que li ha permès fer aportacions més o menys significatives en el camp de les ciències socials. Més encara, l'estudi de la divisió territorial, és a dir, l'estudi sobre l'organització que l'Administració ha d'adoptar en el territori per a un millor compliment dels seus objectius, ha estat a la base del procés de superació de l'etapa merament descriptiva de la geografia catalana a l'etapa de la geografia sintètica i explicativa, i per tant científica, de la dècada de 1930.

Amb posterioritat, però en un procés més o menys solapat, pot esmentar-se la qüestió de l'ordenació del territori com el tema estel·lar en el qual els geògrafs han pogut realitzar les seves aportacions. Fruit del desgavell urbanístic i territorial que va afectar Catalunya a partir de la segona meitat de la nostra centúria, el col·lectiu de geògrafs s'ha llençat en els darrers anys a analitzar els diferents processos socials, polítics i econòmics que tenen lloc en el territori amb la intenció última de fer aportacions valuoses en el camp de la planificació, la gestió i l'ordenació del territori, de les àrees metropolitanes i de les ciutats de Catalunya.

En els dos paràgrafs anteriors s'ha establert una divisió entre dues temàtiques que s'han presentat com a diferenciades. És evident, però, que aquesta

separació és artificiosa, ja que la qüestió de la divisió territorial d'una determinada àrea per al millor compliment de les funcions de govern, com també la temàtica de l'ordenació del territori i la seva planificació són dues disciplines que a la pràctica es troben plenament interrelacionades; intentar separar-les pot esdevenir un procés mancat de sentit comú.

Allò que hom pretén de posar en relleu és el fet que la relació entre l'estudi de l'Administració i l'evolució de la geografia ha seguit una línia molt determinada, i que cal plantejar-se fins a quin punt aquesta línia segueix donant fruits o bé està ja exhaurida a causa de la migradesa dels seus resultats. És a dir, cal replantejar-se la conveniència d'afrontar l'estudi de l'Administració des d'una perspectiva geogràfica, de manera que no es dirigeixi tant a la seva organització territorial sinó més aviat als resultats i als efectes que l'acció de govern de les diferents administracions actuant té sobre el territori. Fins al moment present, l'estudi de l'Administració en geografia s'ha dirigit a com aquesta s'havia d'organitzar en l'espai per a una ordenació millor del territori. En cap moment, però, no s'ha abordat de manera sistemàtica des de la ciència geogràfica l'estudi de l'acció pública sobre el territori. Per tant, ha existit un interès a apropar-se a l'Administració estudiant la seva organització, però no pas analitzant el resultat i les conseqüències de la seva acció.

L'estudi de l'Administració

El present article és una proposta que intenta redefinir i donar una nova orientació a la relació que s'ha establert entre geografia i Administració, o el que és el mateix, entre la geografia i l'estudi de l'Estat. No constitueix l'objecte d'aquest article endinsar-se en l'estudi de què és l'Estat, quina és la filosofia que en sustenta l'existència ni tampoc analitzar les diferents escoles de pensament que estudien la seva naturalesa. Aquesta línia de treball fóra més pròpia dins de l'àmbit de la ciència política.

La pregunta següent que cal tractar ha de ser per què cal abordar l'estudi de l'Administració des d'una perspectiva geogràfica. Tal com s'ha dit més amunt, l'estudi de l'activitat de l'Administració ha de suposar l'estudi de l'acció de l'Estat, i fer-ho des d'una perspectiva geogràfica ha d'implicar ocupar-se de la repercussió que té l'acció de l'Estat en el territori. Tal com ja va assenyalar Johnston (1980), l'Estat té una forta activitat legislativa i reguladora, és l'inversor més gran que existeix i també és qui suporta un nombre més gran de treballadors. A causa d'aquest fet, la geografia no pot obviar l'estudi de les diferents polítiques que l'Estat adopta ni el resultat espacial fruit de les seves activitats. És per aquest motiu principal que la geografia ha de superar l'estudi de l'organització territorial de l'Estat i ha de passar a estudiar la repercussió que l'activitat de l'Estat té en els diferents territoris de la seva competència.

Entre els estudiosos de l'Estat és comunament acceptat que aquest s'estructura en diferents nivells d'administració. Cada un dels nivells és rellevant per a un determinat territori o àrea de jurisdicció i per a un determinat grup de funcions de govern. A tall d'exemple, en el cas d'Espanya cal parlar de

l'Administració central, l'autònoma i la local. En el cas dels EUA cal parlar de l'Administració federal, l'estatal i la local. Cada un dels nivells esmentats en el paràgraf anterior té la seva pròpia idiosincràsia i entre ells s'estableixen relacions. Dels tres nivells de govern esmentats, l'Administració local, o el Govern local, és el que presenta unes característiques més particulars i interessants.

El Govern local

L'estudi del govern local té una tradició bastant consolidada en els països anglosaxons. Molts són els autors que han escrit sobre el fet local, intentant retenir les característiques més essencials que el defineixen. A què és degut aquest notable interès pel govern local? En primer lloc pot destacar-se que aquest nivell de l'Administració és un gran proveïdor de béns i serveis. La importància d'aquest fet es veu reforçada perquè els serveis oferts ho són localment. Això implica que la demanda i l'oferta d'aquests serveis és, d'una banda, molt propera al ciutadà i, de l'altra, que són els serveis més bàsics i imprescindibles per al funcionament de les localitats. Aquest fet provoca que el nivell local sigui el més sensible a les demandes dels ciutadans que es troben sota la seva jurisdicció.

El manteniment d'un determinat nivell d'oferta de béns i serveis afecta directament les comunitats humanes i en conseqüència té una evident repercussió sobre els processos socials, econòmics i polítics que tenen lloc en el territori. La variació espacial en la provisió de béns i serveis per part del govern local i l'estudi de les seves causes esdevé un tema d'interès més gran en el camp de la geografia. L'acció del govern local contribueix a modelar la geografia del territori sota la seva jurisdicció, i el seu estudi no pot ser obviat.

Sovint, el debat sobre la importància del nivell local de l'Estat no s'ha dirigit tant a fer una simple llista de les funcions específiques (competències) que realitza en la seva activitat ordinària, sinó que s'ha dirigit més aviat als propòsits generals que el govern local serveix dins del sistema polític que caracteritza els països de sistema democràtic occidental. Aquest debat és apassionant i molt rellevant per a copsar la importància del govern local.

Pot citar-se Hampton (1987) com un dels autors que més s'acosta a definir les causes de l'existència dels governs locals. En primer lloc cita la necessitat d'administrar l'oferta de determinats serveis en el mateix punt on es produeix el seu lliurament. És evident que determinats serveis són més ben administrats de manera local, ja que les necessitats de la població són més ben conegudes. En segon lloc, l'existència de governs locals representatius de la diversitat territorial i políticament actius contribueix a la dispersió del poder des del centre fins a les localitats. L'eficiència en el lliurament dels serveis també és important en la mesura que diferents localitats presenten diferents necessitats i demandes, per la qual cosa calen respostes diferents, especialment en aquelles qüestions que fan referència al benestar de la població. L'eficiència també és crucial en el lliurament d'aquells serveis i béns que el mercat no ofereix per si mateix però que en canvi tenen una demanda local real. En darrer lloc, l'autor

esmenta l'oportunitat que el govern local proporciona de participar en la vida pública de les localitats.

Johnston (1982) apunta el fet que l'existència del govern local s'ha de situar en el context de la teoria general de l'Estat, la qual cosa implica que el govern local no pot ser conceptualitzat ni entès per ell mateix. Segons aquest autor, la naturalesa del govern local ve definida per les tres funcions d'eficència, participació ciutadana i descentralització del poder polític. També aporta la idea de legitimitat. L'acció de l'Estat queda legitimada a través de la participació que els ciutadans poden exercir en el govern local. Per tant, tot i que el govern local pot ser creat, manipulat i fins a cert punt dissolt per les instàncies superiors de govern, és improbable que s'arribi a aquests extrems pels problemes de legitimitat que se'n derivarien.

Saunders (1980) havia fet una aportació a aquests plantejaments des d'una òptica de caire clarament marxista. Les funcions que defineixen el govern local passen, en primera instància, per la provisió de serveis imprescindibles per a la reproducció de la força de treball (habitatges, parcs, biblioteques) mitjançant el consum col·lectiu. En segon lloc, la funció del govern local consisteix en el manteniment de l'ordre i la cohesió social. Així, mentre que l'Estat central està més especialitzat a assumir les demandes existents en l'esfera de la producció privada i en l'acumulació de capital (infraestructures i grans equipaments, creació i estímul a la demanda, inversió en capital humà), el govern local se centra a atendre les necessitats de la reproducció de la força de treball. D'aquesta manera, mentre que els processos de presa de decisió en la provisió de serveis tenen lloc a una escala local, l'Estat central conserva el control sobre les finances, i el potencial conflictiu que té el capitalisme queda difuminat pel mateix procés de dispersió de la responsabilitat en la presa de decisions. Paral·lelament, la ciutadania participa en la presa de decisions a nivell local, amb la qual cosa queda reforçada la legitimitat de l'Estat.

La idea de legitimitat apareix reiteradament en altres autors. Clark i Dear (1984) estableixen que a través del sistema de govern local és possible controlar socialment i ideològicament el sistema polític nacional, el qual és extensiu i heterogeni des d'un punt de vista espacial. En la perspectiva local les necessitats poden ésser detectades amb anticipació i se'ls pot donar una resposta, amb la qual cosa s'assegura la legitimitat de l'Estat. En la mateixa línia argumental aquests autors apunten que les funcions del govern local s'emmarquen en una estratègia a llarg termini destinada a evitar el sorgiment de processos crítics en el manteniment i la continuada reproducció de les relacions socials en el marc del sistema econòmic capitalista. L'estratègia consisteix a aïllar les crisis socials en unitats socials més petites (la comunitat) fora de la formació social global. Per exemple, l'origen dels problemes existents en la planificació urbana i regional són sovint atribuïts als mecanismes locals encarregats de la planificació, però no s'atribueixen mai a les contradiccions estructurals que es donen al si de la més àmplia formació socioespacial.

La recerca del paper del govern local ha portat a definir diferents models o tipus d'Administració local, que s'estableixen en base als diversos objectius en

els quals s'engloben les activitats dels governs locals. Pot citar-se Goldsmith (1990) com un dels autors que adopta aquest enfocament. Estableix tres models ideals i adverteix que cap govern local caurà plenament dins un dels models descrits, sinó que més aviat l'actuació de cada un d'ells combinarà en un o altre moment diferents aspectes d'un o altre model, però en cada actuació hi predominarà un èmfasi determinat. El model clientelista estableix que la funció principal consisteix en el lliurament de beneficis (llocs de treball, equipaments) a individus o grups d'individus, retornant favors en reconeixement al suport electoral. El model de desenvolupament econòmic fixa la funció principal del govern local en la promoció del benestar econòmic de la seva comunitat. Les tasques d'interès principals són la promoció del creixement econòmic, l'atracció d'activitat econòmica i la qüestió de la planificació i els usos del sòl. El tercer model és el de benestar social. Aquests governs locals centren els seus esforços a assegurar la provisió d'una àmplia gamma de béns i serveis de consum col·lectiu característics de l'Estat del benestar. Els valors principals que guien la seva actuació són la prestació eficient de serveis i l'existència d'uns estàndards mínims de provisió de serveis, com també la funció redistributiva.

Tal com pot apreciar-se, l'estudi del govern local pot abordar-se des de molts punts de vista o escoles de pensament i els temes que se'n deriven són prou amplis. En aquesta necessàriament breu introducció no s'ha fet referència a les temàtiques següents tot i que són de gran rellevància per a l'estudi del fet local des de la geografia humana: l'estudi de la crisi fiscal de l'Estat (O'Connor, 1981), les relacions entre els diferents nivells de l'Administració i les conseqüències que se'n deriven (Saunders, 1984; Page i Goldsmith, 1987), el sistema de representació política (Johnston, 1979), el diferent potencial fiscal de les diferents administracions locals i la seva repercussió en la provisió de serveis (Paddison, 1983) i el tema del desenvolupament desigual i les implicacions que té en les polítiques locals (Duncan i Godwin, 1988).

A fi i efecte de centrar la temàtica del govern local als propòsits d'aquest treball caldrà referir-se novament a Johnston (1979). Segons aquest autor, parlar de variacions en la provisió de béns i serveis a l'escala local suposa, de fet, que hi ha variacions en els diferents capítols que comprenen la despesa local. És a dir, que certs governs locals concentren més la seva despesa en determinats capítols. L'autor parteix de la base que la variació espacial en la provisió de serveis reflecteix la variació espacial que les demandes tenen sobre el territori. A partir d'aquí construeix el model següent:

$$d = f(N, R, D)$$

on

d = despesa per càpita efectuada per un govern local

N = nivell de necessitats existents

R = volum de recursos de què es disposa

D = disponibilitat dels dirigents locals per realitzar la despesa en un capítol o en un altre.

La variable de «necessitat» ve donada pel fet que la divisió social del treball genera una variació espacial en els nivells de benestar social, la qual cosa implica que també hi haurà una distribució espacial no homogènia de les diferents necessitats, alhora que aquestes es presentaran amb nivells d'intensitat dispars. Conseqüentment, com més punyents siguin aquestes més necessari serà realitzar una despesa per tal de pal·liar-les. La variable *R* fa referència al nivell de disponibilitat de recursos de què pot disposar el govern local. L'esforç fiscal que determinats governs locals poden realitzar pot ser molt superior que el d'altres, ja que en el territori es dona una variació espacial de la disponibilitat de recursos que poden ésser taxats. La variable *D* fa referència a la diferent disposició i actitud que els polítics escollits i els funcionaris locals poden tenir en realitzar una despesa més o menys considerable en determinats capítols de la despesa. De fet, aquesta variable introdueix connotacions de caire polític.

Seguint Johnston (1985), aquest model respon a la necessitat d'analitzar les variacions en la despesa local entre els diferents governs. Per tal de testar-lo empíricament, s'han desenvolupat una sèrie d'indicadors socials, econòmics, polítics i territorials que permetin aplicar els mètodes de l'anàlisi estadística multivariant. Aquesta manera de procedir s'anomena *ecologia factorial*. Els seus resultats han estat més aviat discrets i poc significatius i, en conseqüència, han sorgit els seus partidaris i els seus detractors; aquests últims s'hi han referit com la «fal·làcia ecològica».

Paral·lelament, l'atenció es fixa en les variacions de la despesa que tenen lloc dins d'un mateix govern local. Forçosament, caldrà intentar esbrinar la influència dels polítics localment escollits. Aquesta línia d'investigació paral·lela comporta unes dificultats empíriques bastant fortes, i de manera inevitable els autors s'han dividit entre els que afirmen que hi ha una forta influència política en l'estructura de la despesa i els autors que la neguen.

L'autor conclou fent una crítica de caire genèric al mètode positivista en la seva aplicació a l'estudi del govern local, afirmant que aquest enfocament no es planteja les relacions de dependència entre els diferents nivells de l'Administració de l'Estat i que tampoc s'incideix ni es qüestiona la diferent base dels recursos. D'altra banda, les variables emprades en l'aplicació del model descrit no són independents entre si, per la qual cosa es complica l'aplicació de mètodes estadístics. Per tal de superar aquest enfocament cal prestar més atenció a la naturalesa del govern local, a l'Estat que el circumscriu i a les influències externes que defineixen la seva actuació.

Els elements i els principis que defineixen el municipi

Amb la intenció de centrar l'objecte d'estudi d'aquest treball, cal introduir quin és l'entramat jurídic i legal que emmarca el govern local tenint en compte la vigent legislació catalana i espanyola. L'objecte és repassar quins elements garanteixen l'existència i el funcionament de tal institució.

Segons la normativa vigent actual l'Administració local és aquell sector de l'Administració pública integrat per ens (no organismes) públics menors

de caràcter territorial (Lliset, 1986). Quins ens inclou aquesta definició? S'hi inclou el municipi, la província, l'illa, les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi, les comarques, les entitats metropolitanes i les man-comunitats de municipis. Per tant, caldrà no confondre Administració local amb municipi.

La Constitució Espanyola recull els principis que inspiren el règim jurídic local i per tant el municipi. Aquests principis constitucionals poden sintetitzar-se en els tres següents com a més importants:

- 1) Principi d'autonomia. Aquest principi intenta compatibilitzar el mandat constitucional que estableix l'existència de diversos centres de poder públic i l'actuació plena i responsable de cada un d'ells en el seu propi àmbit amb el fet que la Constitució no reservi un àmbit específic de competències per als ens locals. La participació en el govern i l'administració en tots aquells assumptes que afectin el govern local es determina en funció de la relació entre interessos municipals i supramunicipals que existeixi en l'afer públic que es tracti.
- 2) Principi d'organització democràtica. Estableix que el govern i l'administració del municipi correspon a l'ajuntament, format per l'alcalde i els regidors. Aquests han d'ésser escollits pels veïns del municipi mitjançant sufragi universal, lliure, directe i secret en la manera establerta per la llei. Els regidors hauran d'escollir l'alcalde. D'aquest principi se'n desprèn el caràcter representatiu del municipi i consagra la participació ciutadana en els afers públics.
- 3) Principi de suficiència de les hisendes locals. Afirmar que les hisendes locals hauran de disposar dels recursos econòmics suficients per a l'exercici de les funcions que la llei li atribueix. Aquest principi no implica que tots els recursos de la hisenda local hagin d'ésser propis.

Els elements que defineixen la institució municipal són tres: el terme municipal, la població i l'organització. El terme municipal o territori és l'element físic, ja que el municipi és un ens de naturalesa territorial i per tant l'exercici de les seves competències i de la seva administració ha de quedar circumscrit a un determinat àmbit espacial. La població és l'element essencial de relació de l'individu amb l'ens municipal i s'estableix en base al concepte de residència habitual. Finalment, l'organització és l'element estructurant del municipi: és configurada per la creació i la regulació de l'aparell polític i administratiu i pel sistema de normes per les quals es governa el municipi en relació amb els dos elements anteriors.

El paper reservat a l'Administració municipal per la legislació vigent està format per la funció de representativitat democràtica de la col·lectivitat i per la funció de govern, determinada pel nivell competencial de què disposi, i que es concreta en la creació i el manteniment d'un determinat nivell ofert de béns i serveis i en la regulació de l'activitat dels habitants del municipi. De manera genèrica, la legislació es refereix a les funcions del govern municipal en relació amb les competències que el municipi pot assumir. Per tant, vist el paper

que la llei reserva al municipi, cal passar a analitzar quin és el règim de competències municipals, a quins camps s'estén i amb quina magnitud.

Les competències dels municipis

La legislació actual diferencia entre competències pròpies, delegades i activitats complementàries. Per tenir competència s'entén poder actuar promovent tota classe d'activitat i tot tipus de serveis públics en una sèrie d'àmbits que afecten la vida pública i els interessos dels veïns del municipi. La llei fa una llista de quins són els àmbits o les àrees d'actuació en els quals l'Administració municipal té competència pròpia, és a dir, aquells àmbits en què el municipi pot actuar indiscutiblement. Les competències delegades són aquelles que el municipi assumeix per delegació de qualsevol altra administració pública, i és l'ajuntament qui ha d'acceptar o no la delegació. Finalment, la llei també fa una llista de les activitats complementàries, que són les menys rellevants.

Amb la intenció de fixar uns nivells mínims en la provisió de serveis per part del municipi, la llei estableix uns serveis de lliurament obligat en funció del nombre d'habitants del municipi, per ésser lliurats individualment o de manera mancomunada amb altres municipis. Si el municipi no els pot assumir, se n'haurà d'encarregar un ens públic de caràcter superior. Existeix un nivell mínim de serveis de lliurament obligat per a tots els municipis. A continuació s'estableixen els llindars de 5.000, 20.000 i 50.000 habitants per a determinar fins on arriben les competències dels municipis.

J. Mir (1991) argumenta com el pas del temps del «iusnaturalisme municipalista» fins a l'actual situació constitucional ha significat un canvi important en la concepció de les competències municipals, ja que en acceptar-se l'origen legal i no natural del municipi, aquest passa a ser part integrant de l'Estat i per tant les seves competències hauran d'ésser necessàriament compartides. Paral·lelament, la Constitució Espanyola garanteix l'autonomia municipal però no reserva un conjunt de competències exclusivament municipals, com tampoc ho fa l'actual legislació sobre règim local. Aquesta indefinició provoca que l'àmbit de les competències locals i municipals es dedueixi del principi d'autonomia. És a dir, la competència municipal ve determinada, d'una banda, pel principi d'autonomia i, de l'altra, per la legislació sectorial relativa a la matèria que es tracti. Conseqüentment, el que determina les competències municipals és bàsicament la llei sectorial, i la delimitació de les competències dels municipis és resultat de la ponderació dels diferents interessos públics presents en cada matèria o sector d'actuació administrativa, per la qual cosa el legislador estatal i autonòmic comparteixen la determinació de les competències del municipi.

Si l'autonomia de l'Administració municipal és la capacitat d'intervenció i la llibertat de moviments que el conjunt de l'ordenació legal i financera reconeix als ens municipals (Mir, 1990), caldrà passar a estudiar els recursos financers dels ajuntaments per obtenir una aproximació al més exacta possible a la situació real de l'Administració municipal.

L'autonomia municipal i les finances

El principi de suficiència financera de les hisendes locals és determinant per a la consecució de l'autonomia municipal. És generalment acceptat que la suficiència financera emmarca les possibilitats reals de l'autonomia municipal, ja que sense mitjans econòmics suficients el principi d'autonomia no passa d'ésser una simple declaració formal.

És per aquest motiu que la legislació vigent en matèria d'hisendes locals preveu dues vies bàsiques de finançament dels ens municipals: 1) els ingressos per tributs propis, 2) els ingressos per participació en els tributs de l'Estat i de la comunitat autònoma.

Només l'Estat té potestat tributària o, el que és el mateix, la facultat de crear nous impostos i derogar-ne d'antics, la qual cosa només pot ésser aprovada per les Corts Espanyoles. En definitiva, són fonts d'ingressos de les corporacions locals:

- 1) els tributs propis: taxes, contribucions especials i impostos i recàrrecs exigibles als impostos de les comunitats autònomes o d'altres ens locals;
- 2) la participació en els tributs de l'Estat;
- 3) la participació en els tributs de les comunitats autònomes, i
- 4) altres recursos que la llei preveu: ingressos procedents del seu patrimoni, subvencions, ingressos per preus públics, el producte de les operacions de crèdit, multes i sancions dins l'àmbit de les seves competències, altres prestatacions de dret públic.

Al principi de suficiència financera cal afegir-hi l'aspecte de la dependència financera, que és complementari del primer i oposat a l'autonomia municipal. És evident que l'equilibri o la proporció compartida per cada una de les quatre fonts d'ingressos determinarà el grau de dependència o d'autonomia financera que el municipi tingui respecte de les administracions públiques superiors. Com més pes tingui la participació en els tributs de l'Estat i de la comunitat autònoma, més dependència fiscal hi haurà i per tant menys autonomia, malgrat que el principi de suficiència financera es mantingui intacte.

L'estudi dels pressupostos dels ens municipals.

La classificació funcional de la despesa

En termes generals, el pressupost permet saber la procedència dels ingressos del consistori i en què seran gastats. La llei defineix el pressupost com l'expressió xifrada, conjunta i sistemàtica de les obligacions que com a màxim poden reconèixer l'ens i els seus organismes autònoms, com també els drets que es prevegi liquidar durant l'exercici corresponent. En definitiva, el pressupost és la figura que possibilita la connexió de les necessitats de la població del municipi i els objectius de l'ens local amb els recursos financers o ingressos determinats de què l'ens local disposi. Aquí rau la gran importància que té la figura del pressupost en l'estudi de l'acció del govern local sobre el territori. És evident

que no pot negligir-se l'anàlisi de la formació i de l'evolució dels pressupostos de les corporacions locals. La vigència del pressupost és anual, fet que assegura la periodicitat i l'actualitat d'aquesta important font d'informació.

L'estructura o la classificació del pressupost pot presentar-se de diferents maneres. Segons Arnau Bierna (1991) la llei contempla quatre tipus de classificacions dels pressupostos d'ingressos i despeses: 1) Orgànica: és en relació amb la pròpia estructura de cada ens local. S'expressa l'òrgan o servei que fa la despesa, 2) Funcional: agrupa la despesa segons la natura de les funcions que cal realitzar, tenint en compte les finalitats i els objectius. Determina la despesa de la destinació municipal segons la tipologia de prestació finalista a què s'ha donat cobertura (SIEM, 1992), 3) Econòmica: té en compte la naturalesa econòmica dels ingressos i de les despeses, independentment de l'òrgan a qui correspongui fer la despesa i de la funció que se li destini (Checa, 1990), i 4) Per programes: en cas d'existir, queda integrada en la classificació funcional, especificant encara més la despesa.

Aquesta estructura dels pressupostos s'establí per l'Ordre del Ministeri d'Economia i Hisenda de 20 de setembre de 1989 i aquesta disposició legal és vigent des del primer de gener de 1992. La importància capital que té aquesta nova estructura pressupostària no pot passar desapercebuda en el camp de l'estudi de l'Administració local des d'una perspectiva geogràfica.

Per primer cop es pot disposar d'una informació que permet conèixer en quin concepte el govern municipal realitza despesa i en quina quantitat. Des del punt de vista de l'anàlisi espacial de la despesa municipal, la classificació funcional de la despesa es converteix en una eina d'un potencial analític enorme. En ser d'aplicació obligatòria, tots els municipis —independentment de la quantitat de població que posseeixin— han d'explicitar quina quantitat han gastat i en quin concepte o funció. D'aquesta manera queda superada la informació purament economicista i per capítols que proporcionava la classificació econòmica dels pressupostos municipals. L'aparició de la classificació funcional de la despesa, suposa, de fet, que ja es pot afrontar l'estudi de les variacions espacials de la despesa pública local, que es poden analitzar les conseqüències territorials de l'acció dels governs locals i que l'estudi de l'Administració en geografia pot dirigir-se a l'anàlisi de la seva acció en el territori i no només a l'elaboració de propostes relatives a la seva organització territorial. Per tant, pot afirmar-se que la classificació funcional marca un abans i un després en les possibilitats d'estudiar l'Administració municipal des de la geografia humana. Cal dir que la classificació econòmica dels pressupostos de despesa (dividida en operacions corrents i en operacions de capital) permet realitzar fins a cert punt una anàlisi del tipus proposat en aquestes línies, però és difícil fer-ho de manera sistemàtica a causa del fet que el món municipal és molt heterogeni. En l'estudi del SIEM (1992) s'ha subdividit la despesa corrent en sis subfuncions finalistes (serveis generals, educació, sanitat, habitatge i benestar comunitari, deute, altres despeses). A continuació se'n fa una explotació comparativa on s'analitzen les quantitats pressupostades o liquidades en pessetes/habitant, les taxes de creixement, la

composició percentual i l'evolució funcional de la despesa corrent. Si bé és un tipus d'explotació ben recollida, cal reconèixer que no pot servir de manera eficient per a l'estudi de la despesa dels municipis des d'una òptica geogràfica. En canvi, la classificació funcional de la despesa pot permetre conèixer quina ha estat la despesa realitzada per tots els municipis en una funció determinada. En conseqüència, es pot deduir quin és el patró espacial que aquesta funció dibuixa sobre el territori i quines regularitats presenta; en un segon moment pot passar-se a analitzar quins tipus variables poden explicar les regularitats espacials detectades. Aquest és, definitivament, un camp d'estudi rellevant en geografia humana i és bàsic per avançar significativament en el debat a l'entorn del paper que té el govern local dins del sistema polític i social.

Administració local i geografia: futures línies d'investigació

En aquest darrer apartat es fa una aproximació als possibles tipus d'explotacions que poden realitzar-se en base als pressupostos de les corporacions municipals i a les dades produïdes per la classificació funcional de la despesa des d'una perspectiva geogràfica.

Com a línia d'investigació més elemental pot esmentar-se l'anàlisi de la despesa per càpita efectuada pels municipis i la seva evolució espacial. En aquest sentit s'han utilitzat els anys 1986 i 1991 per il·lustrar l'evolució de la despesa municipal en els municipis de la Regió Metropolitana de Barcelona. Per a l'any 1991 només es compta amb les dades de 125 dels 162 municipis de la Regió. Per aplicar-se l'índex de concentració de Gini (I) com a índex sintètic que mesura el grau de concentració de la despesa per càpita i que varia entre 0 (despesa per càpita igual per a tots els municipis) i 1 (tota la despesa per càpita concentrada en un sol municipi).

$$I = \frac{2 \cdot S}{N \cdot D_N}$$

on:

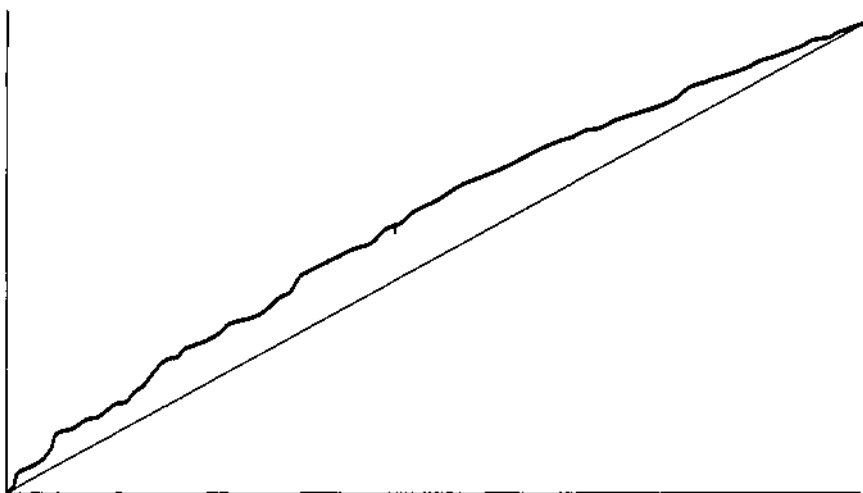
S = superfície situada entre la corba de concentració i la diagonal, compresa entre 0 i $(N D_N) / 2$

N = nombre total de municipis

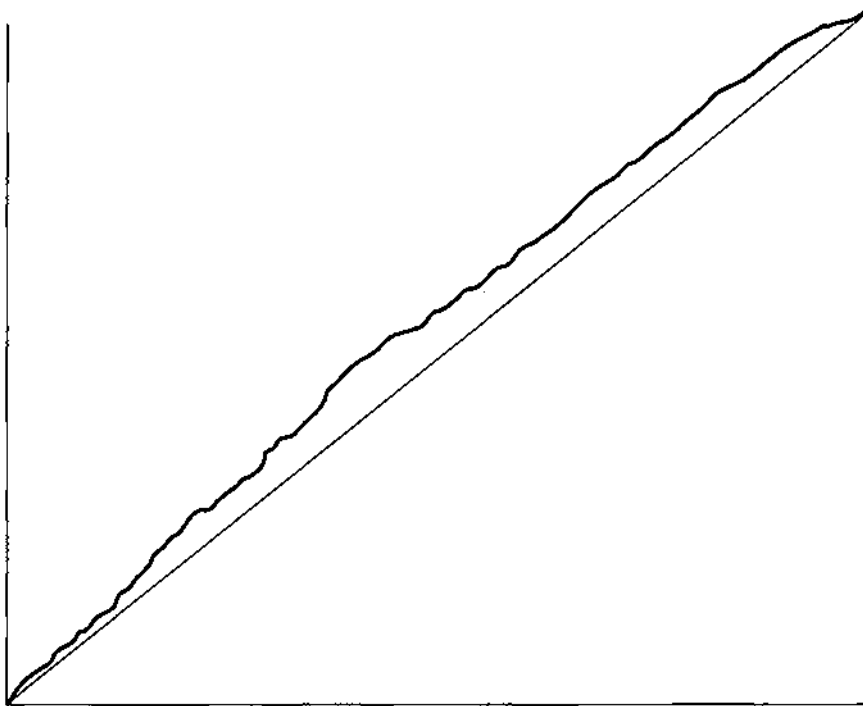
D_N = despesa per càpita total acumulada.

S'obtenen les dues gràfiques següents. En la gràfica 1 (1986) s'han disposat els 162 municipis a l'eix d'abscisses segons el rang corresponent que defineix la seva població. A l'eix d'ordenades se situa la despesa municipal per càpita acumulada, compresa entre 39.705 i 7.860.342 pessetes/habitant. L'índex I per a aquest any és 0,0023.

La gràfica 2 es refereix a l'any 1991 i ha estat construïda de manera idèntica a l'anterior. L'eix d'ordenades inclou els valors compresos entre 38.890 i



Gràfic 1. Font: Àrea Metropolitana de Barcelona



Gràfic 2. Font: Sindicatura de Comptes de Catalunya.

11.908.790 pessetes/habitant. L'índex obté un valor de 0,0014. Tal com pot apreciar-se, la despesa per càpita era més concentrada el 1986.

L'existència d'una veritable sèrie temporal de dades relatives a la despesa per càpita efectuada per un nombre determinat de municipis en totes les subfuncions que componen la classificació funcional ha de permetre realitzar una anàlisi acurada de la distribució i de l'evolució espacial que la despesa per càpita d'una o de diverses funcions dibuixin sobre un territori determinat.

Un altre tipus d'explotació de les dades funcionals (Quintana, 1994) consisteix a analitzar la importància percentual que té cada un dels grups de funcions (deute públic, serveis de caràcter general, etc.) respecte del volum total de despesa anual. En establir categories de municipis en funció de, per exemple, la quantitat de la població que té, podrà detectar-se amb rigorositat en quines tasques de govern s'especialitzen cada un dels diferents tipus de municipis i quins són els grups de funcions que adquireixen més importància. A partir d'aquí, l'estudi de l'Administració local suscita l'interès al voltant de la qüestió de qui presta i com són substituïts els béns i serveis que l'Administració municipal va deixant d'oferir. D'aquesta manera, queda obert l'estudi de les relacions interadministratives des d'un punt de vista geogràfic.

No poden deixar-se de citar els estudis d'ecologia factorial anteriorment esmentats. Tot i que ja se n'han ressenyat les limitacions, aquest enfocament intenta respondre de manera directa a la qüestió de quines poden ser les causes que expliquin les regularitats i les variacions espacials que presenta un fenomen o un altre que tingui lloc en el territori. Aquesta és una qüestió enormement suggerent per al geògraf, per la qual cosa és d'esperar que si hom disposa de dades es desenvoluparà aquest tipus d'estudi.

D'altra banda, cal tenir present que també és necessari mantenir una línia d'investigació que des de la geografia humana teoritzi quina és la funció que el govern local té en el sistema polític i territorial d'un país, avançant de manera paral·lela en la teorització i en la recerca aplicada. La funció del govern local i les seves implicacions territorials és una qüestió prou important que requereix un enfocament multidisciplinari que superi els estrictes camps de la ciència política i del dret administratiu.

Bibliografia

- ARNAU BIERNA, V.J. (1991). *Manual de presupuestos de las entidades locales*. Madrid: Marcial Pons.
- CHECA GONZÁLEZ (1990). *Los presupuestos generales de las entidades locales*. Valladolid: Lex Nova.
- CLARK, G.L.; DEAR, M. (1984). *State Apparatus*. Londres: A & U.
- DUNCAN, S.; GOODWIN, M. (1988). *The local state and uneven development*. Cambridge: Polity Press.
- GOLDSMITH, M. (1990). «Local autonomy: theory and practice». A KING, D.S.; PIERRE, J. (eds.). *Challenges to Local Government*. Londres: Sage.
- HAMPTON, W. (1987). *Local Government and Urban Crisis*. Londres: Longman.
- JOHNSTON, R.J. (1979). *Political, electoral and spatial systems*. Oxford: Clarendon Press.

- JOHNSTON, R.J. (1980). *The geography of federal spending in the United States of America*. Research Studies Press. Wiley & Sons.
- JOHNSTON, R.J. (1982). *Geography and the State. An essay in Political Geography*. Londres: Macmillan Press.
- JOHNSTON, R.J. (1985). «Local government and the state». A PACIONE, M. (ed.). *Progress in political geography*. Croom Helm.
- LLISET, F. (1986). *Manual de dret local*. Barcelona: EAPC.
- MIR I BAGÓ, J. (dir.) (1990). *L'autonomia local a Catalunya (1979-1990)*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya.
- MIR I BAGÓ, J. (dir.) (1991). *El sistema español de competencias locales*. Madrid: Marcial Pons.
- O'CONNOR, J. (1981). *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Península.
- PADDISON, R. (1983). *The fragmented state. The political geography of power*. Oxford: Blackwell.
- PAGE, E.C.; GOLDSMITH, M.J. (eds.) (1987). *Central and local government relations. A comparative analysis of West European unitary states*. Londres: Sage.
- QUINTANA, F. (1994). *La geografia del govern local a la Regió Metropolitana de Barcelona: anàlisi de la despesa*. Memòria de Recerca dirigida per A.F. Tulla. Departament de Geografia. UAB.
- SAUNDERS, P. (1980). *Urban Politics*. Harmondsworth: Penguin.
- SAUNDERS, P. (1984). «Rethinking local politics». A BODDY, M.; FUDGE, C. (eds.). *Local socialism?* Londres: Macmillan.
- SERVEI D'INFORMACIÓ ECONÒMICA MUNICIPAL (1992). *Memòria anual del Servei d'Informació Econòmica Municipal*. Diputació de Barcelona.